

## 산업재해 인정 형태 변화와 보상체계 합리화 연구\*

김진수

(연세대학교)

라지훈 · 이승영

(연세대학교)

### {요약}

본 연구는 산재보험의 재해보상이 산재 여부에 따라 급여 지급을 전액받거나 혹은 전액 받지 못하는 체계로 인해 산재여부에 대한 판정의 복잡성과 갈등의 요소가 내재되어 있는 문제점의 개선에 초점을 두고 있다.

재해보상형태는 초기 원인주의에 입각한 사용자의 배상책임에 따라 배상 정도가 결정되었으나, 이후 무과실책임주의로의 전환과 재해인정범위의 확대 과정을 거치게 되었다. 이러한 발전은 재해인정에 있어서 All or Nothing 원칙 강화로 이어지게 된다. All or Nothing 원칙이 상당한 논란의 소지가 있음에도 부분인정제도를 도입하기 어려운 이유는 행정적 복잡성을 더욱 심화시키는 점에 있다. 따라서 선진국에서는 사회보장의 종합적 차원에서 보편적 보장을 통해 전체인정제도의 한계를 극복하고 있다. 하지만 한국의 경우 재해로 인한 비용발생이나 소득손실에 대해 종합적 보장체제가 이뤄져 있지 않아 산재인정과 관련된 논란이 심해질 우려가 있다. 따라서 보상차등화의 취지와 논리 수용을 통한 제도개선과 더불어 장기적으로는 종합적인 재해보상 체제 구축이 요구된다.

주제어: 산재인정, 원인주의, 무과실책임주의, All or Nothing 원칙, 보상차등화

\* 이 논문은 BK21-사회복지 「한국 사회위기와 신 사회복지체계 구축을 위한 전문인력양성사업단」의 지원을 받아 연구되었음.

## 1. 서론

산재보험의 판정과 관련되어서 가장 논란이 되고 있는 영역은 재해보상에 있어서 업무상재해와 업무기인성의 인정 범위에 대한 판단과 관련된 갈등 문제라 할 것이다. 이미 알려진 바와 같이 현재 선진국의 사회보험 관련 재판 중에 산재보험과 관련된 판결이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 중 산재여부에 대한 판정이 중심을 이루고 있는 점은 그만큼 산재 여부에 대한 판정의 복잡성과 갈등 요소가 내재되어 있음을 보여주고 있다.<sup>1)</sup>

산재보험에 있어서 산재 여부를 밝히는 것은 이론적 측면에서 업무수행성과 업무기인성 인정에 관한 문제이다. 그런데 산재보험에서 산재로 볼 것인가 여부에 따라 단순히 인정과 불인정으로 구분하는 형태를 보이고 있다. 따라서 그동안의 법적 관심은 재해 발생에 대해 업무상 재해로 인정할 것인가 여부를 판단하는 기준에 대해서만 관심을 가질 뿐 그 결정에 따라 급여 수급을 전액 받게 되거나 전혀 받지 못하게 되는 문제에 대해서는 상대적으로 관심이 낮았던 것이 사실이다.

그런데 이러한 전체인정제도의 도입은 사회보험의 목적이나 역할과 일치한다고 할 수 없는 한계에도 불구하고 이로 인하여 발생하는 문제를 해결할 수 있다는 측면에서 사회보험으로 도입한 국가에서는 일반화 되어 있는 경향을 보이고 있다. 물론 이러한 문제의 해결은 산재보험제도 자체에 의하기 보다는 다른 사회보험과의 연계와 상호 조화를 통한 보완이라는 측면에서 종합적 차원의 체제적 접근으로 해결하고 있다.

따라서 본 연구는 산재에 있어서 산재의 판단 기준이 되는 업무 수행성과 기인성 그리고 본인의 과실 정도에 따른 산재에 대한 인정 비중의 차등화 가능성에도 불구하고 전체인정제도(All or Nothing)의 보상 형태가 도입, 정착된 배경을 살펴보고, 부분인정제도에 의한 보상 차등화에 대한 논의를 한 후 우리나라 재해보상체계 상에서 나타나고 있는 문제를 해결하기 위한 정책적 과제에 대해 살펴보고자 한다.

## 2. 산재의 인정 형태와 변화의 배경

산재보험은 보험기술(일반보험)의 기초 하에 세워진 제도이나, 보험의 원칙과 함께 사회부조의 성격과 사회보훈의 성격이 함께 조화되는 것이 일반적이다. 이에 급여수급 조건에 따른 원칙으로는 급여 지급 여부를 급여지급과 관련된 사고나 사건의 원인에 따라 결정하는 원인주의(principle of

1) 독일이나 오스트리아 그리고 스위스의 경우 전체 사회보험과 관련된 판례에 있어서 절반 이상이 산재보험에 관련된 것이며, 그 중 산재여부에 대한 판례가 2/3을 차지하고 있음을 보여주고 있다. 보다 상세한 내용은 Erich(1996), Kammer für Arbeiter und Angestellte(hrsg)(2006), Walter Schrammel and Gottfried Winkler(2002) 참조.

causality, Kausalitätsprinzip)와 사건 및 사고의 결과 자체만으로 결정하는 결과주의(principle of finality, Finalprinzip)로 나눌 수 있다. 원인주의는 사회보험 중 산재보험과 공무원연금에서 공상으로 인한 급여지급이 대표적인 예라 할 수 있다. 산재보험에서 산재 인정은 업무의 기인성과 수행성에 따라 급여지급 여부가 결정된다. 산재보험을 사회보험 형태로 도입·운영하고 있는 국가는 물론, 민간보험에 의해 배상책임이 이뤄지도록 하는 국가들은 모두 예외 없이 원인주의를 채택하고 있다.<sup>2)</sup> 그런데 산재보험의 사용자 전액 부담에 의한 방식을 사용자의 부분적인 면책으로 볼 것인가 아니면 완전면책으로 볼 것인가의 문제가 남게 된다.

완전면책의 입장에서는 산재보험이 근로자에게 확실한 생활을 보장하기 위해 국가가 책임을 지는 강제보험으로 역사적으로는 사업주의 근로자에 대한 형사책임과 보상책임을 담보하기 위한 제도임을 강조한다. 이에 따라 국가는 국가 스스로 또는 산업재해보상보험법상 적용대상이 되는 사업주로부터 소정의 보험료를 징수하여 법령이 정한 바에 따라 근로자에게 보상하고 있다는 점에 초점을 두고 있으며, 이러한 주장은 산재 근로자에 대하여 적절한 수준의 보상이 이루어지는 것을 전제로 하고 있게 된다.

그래서 발전된 형태의 산재보험제도는 목적을 새로이 정립하고 있는데, 첫째, 근로자에 대하여 신속, 공정한 재해보상을 실시하는 것과, 둘째, 필요한 보험시설의 설치, 운영과 재해 예방이나 각종 복지사업을 추진함으로써 재해를 입은 근로자 그리고 가족의 인간다운 생활을 보장하는 것 그리고 셋째, 불의의 재해로 사용자가 과중한 경제적 부담을 지게 되는 위험을 분산, 경감시켜 기업의 안정적 사업 수행을 독려하는 데 초점을 두고 있다(김태성·김진수, 2006).

그래서 원인주의를 채택하는 산재보험의 경우는 업무상 재해에 대한 산재인정 범위를 구체적으로 명시하여야 한다. 현재까지 재해의 개념을 판단하는 기준은 업무 수행성과 업무기인성이라 할 수 있다. 따라서 원인주의는 업무상 재해의 요건을 규정하도록 하고 이러한 규정은 각각에 대한 학설과 판례를 중심으로 파악되도록 하고 있다.

산업화 초기까지는 산재보험의 사회보험제도화는 배상책임과 밀접한 관련이 있었다. 초창기 근로자의 재해에 대한 문제는 과실책임주의에 입각하여 근로자는 자신이 입은 재해가 사용자의 부주의와 과실에 기인하였음을 증명해야만 사용자로부터 산재에 대한 보상을 받을 수 있었다. 이 시기에 중요한 배상책임에 대한 변수는 법원의 배상책임에 대한 결정이라 할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 원인주의에 입각한 사용자의 배상책임은 재해에 대한 직접적 또는 간접적 원인 그리고 본인의 과실 여부에 따라 배상의 정도를 판정 받아 배상 수준을 결정하는 형태가 일반적이었기 때문이다.<sup>3)</sup>

2) 이에 대해 일부에서는 공무원연금이나 산재보험이 결과주의적 성격으로 전환되고 있다는 주장을 하고 있는데, 그 근거로 산재근로자에 대하여 건강보험에서 일정기간을 (공무상)재해여부와 관계없이 요양급여를 제공하는 점을 들고 있다. 그러나 이는 결과주의에 입각한 건강보험 급여의 확산과 관련된 것으로, 선진국에서는 건강보험에서 요양급여를 지급하는 경우에 본인부담제도가 없어 실제에 있어서는 (공무상)재해로 인한 요양급여 지급과 건강보험에서 지급하는 요양급여와 차이가 없다는 것을 고려하여 관리운영차원에서 간편화한 제도적 개선으로 판단해야 한다. 물론 선진국에서도 요양기간이 장기화 될 경우 공무원연금이나 산재보험은 (공무상)재해에 대하여 요양급여와 휴업급여 등 관련 급여를 통한 보장을 하고 있다.

3) 이하의 내용은 김진수(2005)를 참조하였음.

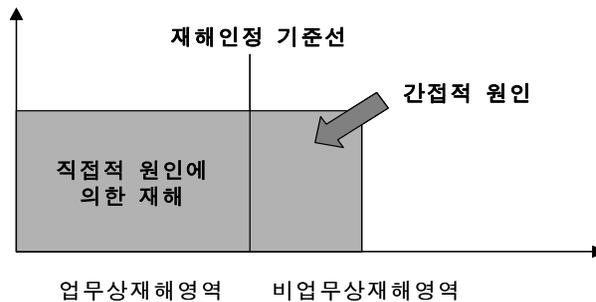
법원의 판결에 따른 배상 수준의 결정은 지속적으로 중요한 의미를 지니고 있으며, 현재에도 상당 부분 영향을 미치고 있다. 재해에 대한 법원의 판결을 통해 사용자가 개인적으로 근로자의 재해에 대해 배상하여야 할 것인지 여부는 물론 명확한 판단이 어려울 경우에는 보상 수준이 다양하게 결정되었는데 이후에 사용자가 동업조합 등의 집합 형태를 통하여 근로자 재해에 공동으로 대처하고 재해 위험을 분산하는 경우에도 이와 동일한 경향을 보일 수밖에 없었다.

이 시기의 경향은 다양한 형태의 보상 차등화 현상이 존재하는 것이다. 즉, 재해에 있어서 명확한 업무상 재해나 비업무상 재해가 판정되거나 재해의 직접성과 간접성 그리고 본인의 과실정도에 따른 차등화 된 보상이 이루어지는 현상이 나타났기 때문이다.

재해보상에 대한 사회적 인식이 높아지면서 동업조합 형태가 그대로 유지되거나 다시 민간보험자에 의하여 재해 위험을 부보하는 경우로 전환되면서 재해보상에 대한 의미와 형태는 차이를 보이게 된다. 먼저 민간보험에 의한 보상 형태는 명확한 민간 형태보다는 강제가입을 하되 기업으로 하여금 보험자 선택의 자율권을 인정하는 수준에서 보상체계를 운영하게 함으로써 재해보상에 대한 차등적 성격은 남아있게 된다.

반면에 동업조합에 의하여 재해보상을 공동으로 대처하는 경우에는 재해 근로자에 대한 신속하고 적절한 보상이 이루어지지 못하는 점과 보상의 적절성 측면에서의 한계를 갖게 된다. 따라서 이를 극복하기 위해 관리운영 주체의 공익성을 확보하는 차원에서 사회보험에 의한 재해보상이 이루어지게 된다. 또한 산업화의 진전에 따른 사고의 대형화 및 빈번화에 따라 일반보험에 의한 보장이 어려워지게 되어, 근로자에 대해 빠르고 확실한 배상을 보장하고 기업의 안정적 발전을 위해 사회보험으로서 산재보험이 도입되게 되는 계기를 마련하게 된다.

이 경우 재해보상은 다른 형태를 취하게 되는 데, 보상에 있어서 부분적인 보상의 의미를 상실하면서 재해의 인정 범위에 따라 급여 지급권 여부가 결정된 것이다. 이때 재해 인정 여부는 급여의 지급과 비수급 여부를 결정하는 것으로 급여 지급권을 확보하는 경우에는 상당한 보상이 이루어질 수 있으나 재해로 인정되지 않을 경우에는 재해와 관련된 제도에서는 어떠한 급여도 지급하지 못하는 극단적인 현상이 발생하게 되는 문제점이 남게 되었다. 이를 도식적으로 표시하면 다음과 같다.



<그림 1> 산업재해 인정의 사회보장 전환 초기 형태

<그림 1>에서 보는 바와 같이 재해 인정의 범위는 직접적인 형태를 중심으로 재해를 인정함으로써

간접적 성격이나 고의나 중과실의 경우를 급여대상에서 제외함으로써 재해범위를 한정하여 일부분에 대해서는 보상이 전혀 이루어지지 않게 되는 현상을 보이게 된다. 이 시기에는 재해 인정에 대한 범위를 엄격하게 규정함으로써 비수급자가 발생하여 재해보상 범위에 포함되지 못하는 비업무상 재해에 대한 사회적 차원에서의 보장 요구가 자연스럽게 제기되게 되고, 이를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다는 점에 대한 정책적 공감대가 형성된다는 점을 특징으로 볼 수 있다.

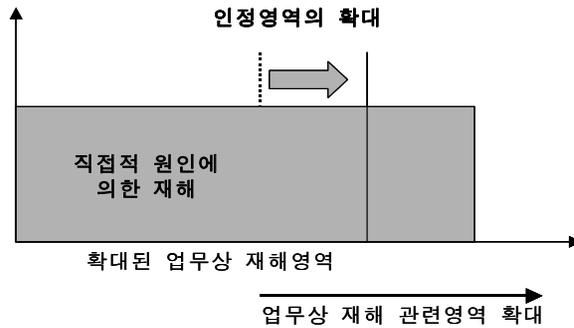
이후 산업화의 진전과 함께 산재에 대한 배상 책임은 과실책임주의에서 사용자의 고의 혹은 과실과 무관하게 배상하는 무과실책임주의로 전환되는 과정을 겪게 된다.<sup>4)</sup>

이 전환 과정에서 산재보험은 원인주의의 원칙을 근간으로 하게 되는 논리적 근거를 마련한다. 다시 말해, 산재보험의 보상을 업무기인성에 의해 결정하는 것이다. 이는 사용자 또는 근로자의 과실여부에 따라 산재의 책임을 따지는 것이 아니라 사고의 원인 기준에 의한 요건만 충족하면 산재근로자에게 산재배상을 지급하는 무과실책임주의에 입각한 원칙을 적용하는 것을 의미하는 것이다.

이러한 이론적 정립에 따라 재해에 대한 원인주의적 접근으로서 재해에 대한 범위는 상당한 변화를 겪게 된다. 재해에 대한 인정범위가 상당히 넓게 적용되게 된 것이다. 이는 간접적 원인에 의한 재해를 업무상재해로 인정하도록 범위를 확대하는 것 이외에 통근상 재해를 업무상재해로 인정하고 또한 업무기인성의 범위에 있어서도 관대하게 하는 변화로 나타났다(박종희, 2004). 그럼에도 불구하고 산업화에 의한 복잡한 산업사회적 구조는 더 넓은 범위의 재해 관련 영역의 확대를 요구하였다. 이는 업무상재해의 인정영역을 확대하였음에도 불구하고 재해에 대해 인정여부를 가려야 할 영역 또한 확대되어 기존의 비업무상재해 영역을 업무상 재해 영역으로 확대하였음에도 불구하고 재해와 관련된 업무 및 생활의 확대로 재해 인정과 관련된 비업무영역은 존재하기 때문이다.

이러한 상황에서 비업무상재해나 일반재해에 대한 보장이 별도의 제도에 의하여 이루어지거나 재해보험 내에서 비업무상재해를 근로자의 재정 부담으로 보상을 하는 별도의 규정을 마련하는 경우도 나타나게 되었다. <그림 2>는 재해 인정범위의 확대와 함께 재해 인정과 관련된 범위도 확대되어 비업무상 재해로 판정되는 경우가 존재하게 되는 현상을 나타낸 것이다.

4) 유럽의 각 국가는 근로자의 산재에 대하여 사용자 책임을 우선으로 하는 법이 도입되었는데 독일의 제국 배상책임법(Reichshaftpflichtgesetz, 1871), 영국은 사용자책임법(Employer's Liability Act, 1880) 등을 예를 들 수 있다. 이에 따라 산재보험은 세 가지 이론적 특징을 가지고 있다. 첫째, 사회적 협약 이론(social compromise theory)으로 근로자는 산재보험에 의해 확실하고 신속한 배상을 보장받는 한 재판을 통해 민사상의 배상을 포기하는 반면, 사용자는 자신이 과실 책임이 없는 경우에도 배상을 해주고 보험료납부를 통해 민사상 재판 등의 과정에서 벗어날 수 있는 점이다. 둘째, 최소사회비용의 이론(least social cost theory)으로 산재보험의 무과실책임주의는 보험료납부와 급여지급이라는 간단한 절차로 이루어질 수 있기 때문에 과실책임주의에 입각한 재판제도보다 비용 및 시간에 있어 매우 효율적이라는 점이다. 셋째, 직업위험의 이론(occupational risk theory)으로 넓은 의미에서 볼 때 자본주의적 생산체제하에서 산업재해는 필연적으로 발생하며, 이에 대한 배상은 과실여부에 관계없이 당연히 이루어져야 하고, 이는 생산비용의 일부로서 보아야 한다는 점이다(신수식, 2000; 김태성·김진수, 2006).



<그림 2> 산업재해 인정 및 범위의 확대과정 형태

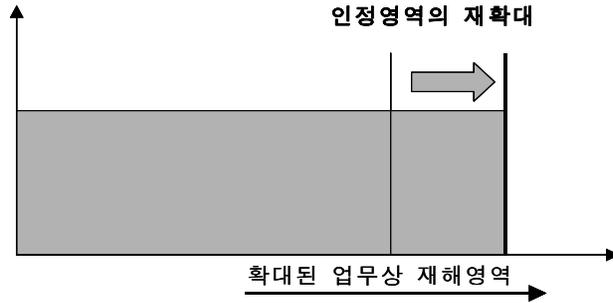
현대 사회에 들어서면서 재해의 업무상 인과관계의 인정은 재해보장 발전에 따라 사회보장적 성격을 강화하게 된다. 또한 재해인정에 있어서 전부 또는 전무의 원칙(All or Nothing principle)이 더욱 강화되게 되는데, 이는 사용자에 대해서 무과실책임이 폭넓게 적용되었기 때문으로 볼 수 있다. 더구나 근로자 자신 혹은 동료의 과실이 공동책임 관계를 형성하는 경우에도 과실책임의 원칙 또는 과실상계의 이론이 적용되지 않고 위험발생에 대한 공동책임을 묻지 않게 되었다. 그 결과 산재에 있어서 인정은 업무 수행성과 기인성에 있어서 ‘상당한 인과 관계’를 성립하게 되면 산재로 인정하고 산재에 의한 보장이 이루어지게 되었는데, 먼저 업무수행성에 있어서 산재의 범위는 업무를 수행함에 있어서 업무적 성격과 개인적 성격의 결합이 이루어지는 경우에 있어서 산재로 인정함으로써 전체적인 보장이 이루어지게 된다.

이와 함께 업무상 재해 판정에 있어서 업무 수행성의 인정이 상당히 완화된 경향을 보이게 된 예로써 두 가지 접근이 가능한데 일반적 산재에 의한 산재 인정과 질병과 관련된 분야로 구분하고 있다. 예로써 업무차 방문한 곳에서 이탈하여 인근에 있는 개인관련 장소를 방문하는 도중 발생한 사고나, 출퇴근 중 생필품 구입이나 유아원에 아이를 맡기기 위해 직선거리를 이탈하였다거나, 업무 시간 중 은행에 들르거나 하는 등의 행위에 대해 산재로 인정하는 것과 음주 문제를 인과관계에서 배제하지 않는다는든지, 업무수행에 대한 능력 여부를 개별적으로 판단한다는든지, 책임 충족적 인과관계에 대한 발전으로 기존 질병을 가지고 있는 자에 대한 질병악화나 사망에 대해 완화된 기준을 설정하고 있다.<sup>5)</sup>

이러한 업무상재해의 인정범위 확대는 거의 모든 업무와 관련된 재해에 대해서 업무상재해로 인정하는 형태로 전환된 것으로 설명될 수 있다. 물론 업무상 재해 인정에 대한 판정에서 업무상 범위에 일부가 포함될 수 있는가에 대한 시비 문제가 발생하는 경우에 법정 판결로 모든 문제가 해결된다고 할 수는 없다. 그러나 현재 선진국의 재해보장에 있어서는 재해 인정의 문제를 지속적으로 완화되던 전부(All)와 전무(Nothing)의 성격을 그대로 유지하는 정책을 확대 발전한 것으로 볼 수 있다. 이를

5) 이러한 원칙을 살펴보면 첫째, 근로자의 질병이 업무 수행 중 악화된 경우 혹은 잠재해 있던 질병이 유발된 경우에 인과관계 인정을 들 수 있다. 둘째, 인과관계는 반드시 의학적·자연과학적으로 명백히 입증하여야 하는 것이 아니다. 이러한 결정은 과음에 의한 간암의 경우 접대로 인한 원인은 인과관계가 성립하는 것으로 판단한다는 것이다(Tomandl, 2005).

간단히 표시하면 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 최종 확대된 업무상 재해인정 형태

선진국에서 재해 인정 범위에 있어서 원인주의에 의한 인과관계를 해석함에 있어서 그 범위를 판단하는 기준에 따라 업무상재해에 대한 판정에 대해 완벽한 인정 단계로 전환되었다고 보기는 어렵다. 그러나 업무 수행이나 기인에 대한 인과관계의 요건을 최소화하고자 하는 노력은 지속될 것이며 장기적으로 재해에 대한 정책 방향도 정착될 것으로 예상된다. 이와 같이 업무상 재해에 대한 정책이 있어서 다음과 같은 두 가지 발전 형태를 보이고 있는 것을 알 수 있다.

첫째는 업무상 재해의 판정은 전부 또는 전무원칙(All or Nothing principle)에 따라 지속적으로 유지되어 왔으며 이러한 판정 형태는 사회보험 형태를 통한 보상체제를 운영하는 거의 대부분의 국가에서 지속되고 있다.<sup>6)</sup>

둘째는 업무상 재해 범위의 인정은 지속적으로 확대되었고, 그 업무상 재해 인정 범위 확대 속도가 업무상 재해 범위 여부에 대한 논란 대상이 확대된 것에 비하여 훨씬 빠르게 진행되었다는 것이다. 이는 업무상 재해에 있어서 인정 기준이 지속적으로 완화되고 있었음을 보여주는 것이라 할 것이다.

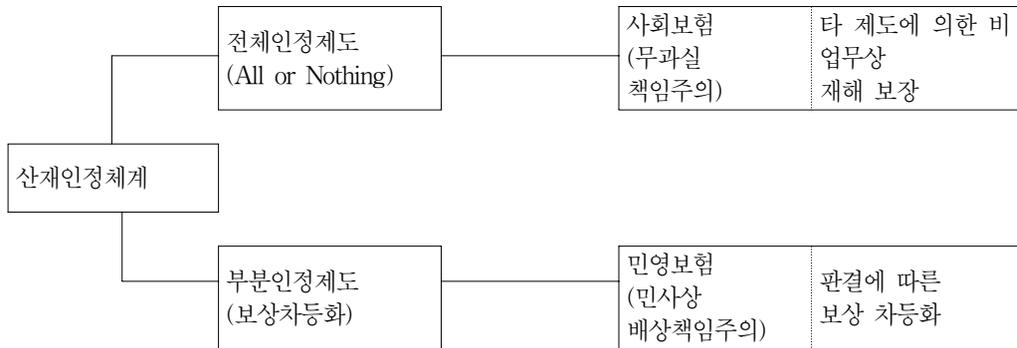
### 3. 재해보상의 일원화와 차등화 형태의 근거

업무상 재해에 대한 판정은 논리적 관점에서 볼 때 두 가지 형태로 구분할 수 있다. 하나는 업무상 재해 여부만을 판정하는 형태로 판정 여부에 따라 급여는 전액 지급되거나 또는 전혀 지급되지 않게 되는 전체인정제도이고, 다른 하나는 업무상 재해에 대한 정도를 판단하는 것으로서 결과에 따라 급여의 수준이 결정되는 부분인정제도로 구분할 수 있다.

6) 사회보험으로서 재해보험을 도입 운영하는 국가의 경우 관례에서 예외적으로 급여 부분을 삭감하도록 하는 조치가 독일에서 한번 있었는데, 본인과실에 대한 급여 상계로 1/3을 삭감하는 판결로 인하여 업무상재해의 원인과 관련하여 급여를 삭감할 수 있는 가의 논란이 제기되었음. 이후 급여 삭감 문제는 다시 논란되지 않았으며 급여 지급여부만을 결정하는 기준의 대상으로 남게 되었다(Heinz Barta, 1983:464, 467-69).

첫째 경우는 사회보험을 채택한 대부분의 국가에서 나타나는 재해관련 판정 및 급여지급 형태이며, 둘째 경우는 재해를 민영보험에 의하여 운영하도록 하는 체제나 과거 민사상 배상책임에 의하여 사용자의 보상 수준을 결정하던 경우에 해당된다.

<표 1> 산재인정체계 모형



업무상 재해 판정을 포함하여 인간의 삶에 있어서 어떤 형태의 결정을 내려야 할 경우에 전부 또는 전무로 양분화하는 방식은 논리적이라고 하기 어렵다. 업무상 재해는 정도에 따라 분포가 전반에 걸쳐 나타날 수 있기 때문이다. 그로 인해 사회보험의 경우 업무상 재해 여부 판정은 상당한 민원을 야기하고 법정 공방을 일으키는 주요 원인이 되고 있다. 또한 업무상 재해 판정에 대한 기준이 지속적으로 완화되었음에도 불구하고 판정시비가 그치지 않았던 것처럼 앞으로도 지속적으로 제기될 것으로 예상된다.

이렇게 재해 판정에 대한 논리의 한계와 논란 및 판정 시비가 제기되고 있음에도 불구하고 선진국의 경우 사회보험에서 전체인정체도를 채택하고 있는 점에 있어서는 그 이유를 분석 고찰할 필요가 있을 것이다. 선진국의 경우 현재의 전체 인정 여부를 결정하는 방식에 의해 발생할 수 있는 문제점에 비해 부분 인정 체도를 도입하는 경우 부분인정체도가 갖고 있는 장점을 인정하더라도 더 큰 문제점을 야기할 수 있다는 판단을 하고 있기 때문이다.

만일 산업재해에 있어서 부분인정체도를 도입하는 경우에는 행정적인 어려움이 더욱 심화될 소지가 있다는 점을 들 수 있다. 첫째, 산재에 있어서 업무상 재해의 여부를 판정하는 것과 마찬가지로 업무수행성 정도를 판정하는 것은 접근성에 있어서 차이가 있을 뿐 논리성에 있어서 한계를 나타낼 수 밖에 없다는 점을 들 수 있다. 둘째, 업무수행성의 판단에 있어서 인과 관계는 매우 다양하고 추상적이어서 정확한 비율을 산정할 수 없는 기술적 한계를 지적할 수 있다. 셋째, 업무상 재해의 인정범위가 확대 변화될 때 이에 대한 비율의 재정비 문제가 발생하여 안정성 확보가 어려워 질 수 있다는 점이다.

이러한 한계로 인해 부분인정체도를 도입하게 되면 전체인정체도의 논리적인 한계 문제는 완전히 해결하지 못하면서 오히려 행정적 비용과 기회비용이 상당히 증가하게 될 것이라는 점이다. 특히 판

정에 대한 다양한 가능성과 세밀한 부분까지 고려하여야 하기 때문에 판정에 대한 시비나 불복 문제는 오히려 증가하게 되고 이에 따라 재심사나 판정 그리고 법적 판결로 이어지는 문제점이 야기될 우려가 제기될 수 있다.

또한 부분인정을 위한 정확한 척도가 개발되어야 하는 점에서 실제 개발에 의한 적용의 신뢰성에 한계가 제기될 수밖에 없는 문제점과 함께 척도의 개발이 각각의 질병별로 그리고 상황별로 개발되어야 하는 복잡성도 부정적 관점의 하나로 꼽을 수 있다.

한편 전체인정제도의 경우는 이러한 업무상 재해의 판정의 문제를 제도 자체가 아닌 다른 여건을 조성함으로써 해결방안을 마련하고 있다. 먼저 재해 발생으로 인하여 발생하는 경제적 손실을 종합적 차원에서 점진적으로 사회보험을 통해 보장하도록 하는 체제를 구축하여 온 것이다.

재해로 인하여 발생하는 경제적 손실은 치료 및 요양을 위한 비용발생과 근로활동을 하지 못함으로써 발생하는 소득손실로 구분할 수 있다. 재해가 업무상재해로 인정되는 경우에 재해보험은 비용발생에 대한 보장을 하고 소득손실에 대해서는 각 상황에 따라 다양한 급여가 지급되게 된다. 한편 업무상재해로 인정되지 않을 경우는 재해보험에서는 어떠한 급여도 지급되지 않는 대신 다른 사회보험 제도에 의한 급여가 지급된다. 즉, 의료보험을 통해 치료 등의 과정에서 발생하는 비용을 보장하고 공적연금을 통해 장애 또는 유족급여 등을 지급하도록 보장되고 있는 것이다. 또한 재해보험이 원인주의를 채택하고 있는 반면에 의료보험이나 공적연금은 당연히 결과주의를 채택하고 있어 상호간의 조화를 이루게 된다.

이 결과 재해를 당한 어떠한 경우라도 1차적으로 재해보험에 의한 보장이 이루어지도록 하며 업무상 재해로 인정되지 않는 경우에는 2차적으로 결과주의에 의한 의료보험과 공적연금에 의한 보장이 이루어지는 형태로 보장체제가 구성되어 있다. 이에 따라 각 개인은 사고나 질병에 대해서 업무상 재해 여부에 관계없이 보장을 받게 되기 때문에 재해보험에서 업무상 재해 여부의 결과로 인하여 극단적인 보장 배제 현상은 발생하지 않게 된다. 이러한 보장의 상호조화체제는 궁극적으로 보편적 보장이 이루어지는 방향으로 발전하면서 전체인정제도의 한계를 극복하고 있다.<sup>7)</sup>

#### 4. 정책적 문제점과 과제

현재 우리나라 산재보험제도에서는 전체인정제도를 운영하고 있다. 산업재해의 인정 여부에 따라 산재보험에서 급여 지급이 결정되기 때문이다. 이러한 형태는 이미 앞에서 언급한 바와 같이 사회보험에서 일반적인 형태라 할 것이다. 이러한 일반적 형태에도 불구하고 우리나라의 경우 선진국과 비교하여 볼 때 정책적으로 해결하여야 할 과제가 남게 된다.

7) 급여에 있어서 업무상 재해가 인정되어 지급되는 재해보험의 급여는 건강보험과 비교하여 상대적으로 넓은 범위의 보장이 이루어지고 있으나 제도 발전에 따라 거의 차이가 없다. 공적연금에서 지급하는 급여 수준과 비교하여 볼 때 재해보험의 급여 수준이 상대적으로 높지만 장기적으로 그 수준 차이는 줄어들고 있는 현상을 보이고 있다.

그런데 이러한 문제점의 해결은 산재보험제도를 개선하는 것으로 해결하는 데에는 한계가 있을 수 밖에 없다. 이미 앞에서 고찰한 바와 같이 산재보험의 전체인정제도는 인정을 받게 되는 경우보다는 오히려 산재로 인정받지 못하게 되는 경우에 산재보험으로부터 전혀 보장을 받지 못하게 되는 문제가 발생하기 때문이다. 이러한 문제의 해결은 원인주의에 의한 산재보험과 결과주의에 의거한 국민연금과 건강보험과의 연계에서 찾아야 한다는 것이다.

먼저 근로자에게 발생한 재해가 산재로 인정되는 경우에는 국민연금과 건강보험에서 중복급여가 발생하게 된다.<sup>8)</sup> 따라서 국민연금과는 급여의 적정성을 확보하는 조정이 이루어지면 되고, 건강보험과는 급여제공에 대한 우선순위를 결정하는 것으로 제도의 합리성을 확보할 수 있다.

그러나 근로자의 재해가 산재로 인정 되지 않는 경우 먼저 요양에 따른 비용을 부담하는 주체가 건강보험이 되는데, 선진국의 경우 전체인정방식에 있어서 근본적인 문제가 발생하지 않는 것은 건강보험의 요양급여가 산재보험의 요양 급여를 대체할 수 있는 수준이 되기 때문이다. 즉, 선진국의 경우 근로자의 재해가 산재로 인정받지 못하게 되더라도 건강보험에서 본인 부담 없이 요양급여 수급이 가능하도록 하는 구조를 가지고 있다. 또한 소득손실에 있어서도 요양급여를 수급하는 기간 동안에는 건강보험에서 일정 수준의 소득보장을 해주도록 설계되어 있고, 장애로 인정된 경우에는 공적연금에서 소득보장을 하도록 규정하고 있어 극단적인 비용발생이나 소득손실의 문제는 발생하지 않기 때문이다.

이에 반하여 한국의 경우 산재로 인정받지 못하게 되면 건강보험에서 요양급여를 지급하도록 하고 있는 점은 동일하나, 본인부담 수준이 50%에 이르고 있고 또한 건강보험에서 지급하는 소득보장을 위한 규정이 아직 없기 때문에 산재로 인정받지 못한 재해근로자는 비용발생과 소득손실이라는 근본적인 이중의 위험에서 벗어나지 못하게 된다. 이러한 상황은 재해 근로자로 하여금 산재 인정을 받기 위해서 집중적인 노력을 하게 만드는 동시에 산재 인정을 받지 못할 경우에 극단적인 반발을 야기하게 되는 원인으로 작용하게 된다.

그런데 선진국의 발전과정에서와 같이 한국의 산재 인정범위의 급속한 확장을 통하여 전체인정제도가 갖는 모든 문제를 해결할 수 없을 것이라는 점은 명확하다. 산재보험의 산재인정 범위에 해당되지 않는 일부 업무상 재해에 대해 요양치료를 위한 본인부담부분의 재정부담을 건강보험이 해결하는 것은 요원한 것으로 보이기 때문이다. 따라서 한국 산재보험의 전체인정제도는 정책적으로 문제점을 야기할 것이며 이에 대한 해결책으로서 급속한 산재 인정범위의 확대로는 해결에 한계가 발생할 것이

8) 산재보험의 전체인정제도의 제도적 문제점을 해결하기 위한 관점에서의 접근이 산재보험제도 자체 개선에 의해 해결될 수 없는 점은 이미 언급한 바 있으며, 이를 해결하기 위한 접근으로 국민연금과 건강보험의 급여와 연계시키는 것은 기존의 사회보험에서의 중복급여 및 산재보험 급여체계의 합리화의 접근과는 성격을 동일하게 볼 수 없다. 그 이유는 산재보험과 타 사회보험과의 중복급여 문제는 중복급여에 의한 과잉보장에 초점이 맞추어지는 것이 일반적인 형태이며, 물론 중복급여에도 불구하고 최소한의 보장이 이루어지지 못하는 경우에 대한 중복급여의 감액 조정이 합리적이지 못함을 의미하기도 한다. 그러나 전체인정제도에 의하여 산재로 인정받지 못하는 경우에 국민연금과 건강보험의 보장 없이는 사회보장의 의미를 상실하게 되는 문제가 발생한다는 점에서 접근을 달리하여야 한다는 점에 근본적인 차이가 있다. 사회보험의 중복급여에 대해서는 김진수(2003)와 김진수(1999) 참조.

다. 또한 국민연금에서 장애급여로 지급되는 장애연금은 그 수준이 너무 낮아 실제 산재를 인정받지 못한 재해근로자의 소득을 보장하는 데에는 그 수준이 너무 낮은 문제점을 갖고 있다.

따라서 산재보험에서 현재와 같은 산재 인정제도는 선진국의 경우와 달리 한국에서는 산재인정 자체에 대한 문제와 더불어 향후 산재 인정에 대하여 좀 더 참여한 입장을 통한 갈등 소지가 있다. 또한 이러한 갈등은 장기적으로 과격한 노사간의 갈등에 중요한 원인이 될 수 있으며, 산재 인정과 관련된 법정 논란도 심각해질 우려가 있다는 점에서 정책적 문제점을 보이고 있다.

## 5. 결론 및 합리화 방안의 모색

한국의 산재보험에서 전체인정제도는 향후 상당한 정책적 어려움을 발생시킬 것이라는 점은 이미 언급한 바와 같다. 또한 이러한 어려움을 극복하기 위하여 일반적인 선진국의 해결 경험을 우리에게 적용하는 데에는 건강보험이나 국민연금제도가 아직 정착되지 못하고 있다는 점에서 한계가 있음도 설명하였다. 더구나 한국의 산재보험에서 부분인정제도를 도입하는 것이 현재의 문제를 해결하기 보다는 오히려 문제를 더욱 야기할 수 있다는 점에서 해결방안으로 제시될 수 없는 점 또한 정책적 선택의 한계라 할 수 있다. 따라서 이러한 현실적 여건을 감안하여 이미 지적된 문제점을 최소화하고 보완할 수 있는 제도를 모색하는 대안을 고려할 필요가 있다.

첫째는 현재 업무상 재해에 대해서 사용자가 재정부담을 하는 산재보험에 추가하여 비업무상재해에 대해서는 근로자 재정부담의 재해보험을 동시에 운영하는 제도의 도입을 고려할 수 있을 것이다. 이는 현재 스위스에서 도입운영하고 있는 방식으로 스위스의 질병보험의 민영보험적 성격을 고려한 적절한 대응으로 우리에게 상당한 시사점을 주고 있기 때문이다.

스위스 방식에 의한 근로자재해에 대한 보상체계는 근로자의 산재에 대해서는 사용자 전액 부담의 산재보험을 운용하고 있으면서 업무상재해 또는 직업병에 해당되지 않는 근로자재해에 대해서는 별도의 근로자 재정부담에 의한 비업무상재해보험을 운영하는 체제로 되어 있다(Maurer, 1981). 이 경우 근로자는 산업재해 인정 여부에 관계없이 재해로 인하여 발생하는 비용발생과 소득손실에 대하여 적절한 보장을 받을 수 있다는 장점을 갖고 있다.

둘째는 부분인정제도를 도입하되 기초적인 보장체제를 갖추는 체제를 도입하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 부분인정제도를 도입할 경우 언급한 문제점 중 가장 핵심적 요소는 급여수준에 따른 보상 정도가 결정됨으로 인하여 비용발생이나 소득손실에 대한 보장 수준이 낮아 제도 자체의 목적과 취지를 반영하지 못할 수 있는 문제점이라 할 수 있다. 따라서 전체사회보장 체제에서 어떠한 사회적 위험에 대해서도 최소한의 수준을 보장하는 체제를 정비하고 이를 기본으로 하여 추가적으로 부분적으로 인정된 산재에 대한 보상을 하도록 하는 것이다. 특히 이러한 대안은 사회보장에 대한 근본적인 체제변화를 요구하는 것일 수 있어 대안을 마련하고 수행하는 데 있어서 상당한 어려움이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 대안을 고려하는 것은 최근에 나타나고 있는 기초노령연금과 장애연금 등 한국의 사회보장체제에서 기본보장 중심의 요소들이 지속적으로 그리고 때로는 적극적으로 논의되

고 있기 때문이다.

이러한 기본보장에 대한 추가적인 보완 기능은 흔하지는 않지만 영국의 공무원 재해보장의 형태에서 찾아볼 수 있다. 영국의 경우 공무원 재해에 대하여 재해여부를 판단하는 것이 아니라 재해의 공무원성격의 비중을 고려하여 급여수준을 결정하도록 하고 있다. 특히 이러한 공무원 성격의 비중에 따른 급여의 차등화는 일단 공무원의 재해에 대하여 공무원상 재해 여부와 관계없이 일정 수준의 급여를 지급하도록 하고 있고, 공무원 성격에 따라 차등화 된 급여를 추가적으로 지급하도록 하고 있다<sup>9)</sup>.

이러한 두 가지 대안은 장기적 관점에서 한국 산재보험의 발전 과정에서 발생하게 될 문제점에 따른 정책적 과제를 해결하기 위하여 구체적으로 논의하여야 할 중요한 정책 대안이라 할 것이다.

하지만 이러한 대안에도 불구하고 대부분의 선진국이 업무상 재해와 비업무상재해의 차이를 비업무상재해의 경우에도 적정수준의 보장을 함으로써 대상자의 소득보장이 이루어져 업무상재해에 의한 급여와 차이가 좁아지는 경향으로 발전하였다는 점을 주목할 필요가 있다. 한국 산재보험의 경우도 현재까지 산재보험에 의한 급여 수준이 요양급여에 있어서 국민건강보험의 요양급여에 비하여 상대적으로 높고 장애 또는 유족연금 급여에 있어서도 국민연금제도와 비교하여 상당한 차이를 보이고 있으나, 단계적으로 건강보험의 급여상향조정 및 국민연금의 급여 적정성 노력에 따라 그 차이는 줄어들 것으로 예상할 수 있다.

따라서 좀 더 근본적인 제도 개선을 통하여 사망이나 장애에 대한 적절한 보상이 이루어지도록 하여 업무상 재해나 또는 비업무상재해에 대한 보장이 이루어져야 할 경우에 대해서도 사회보장의 궁극적 목표인 인간다운 생활을 할 수 있는 수준의 기본적인 보장이 이루어지도록 제도 개선을 하여야 할 것이다. 이러한 개선 이후에 추가하여 업무상재해에 대한 보상이 추가적으로 이루어질 수 있도록 하는 방안이 마련된다면 보상 문제에 대한 원인제거라는 측면에서 해결될 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 이러한 단계적 보상 체계의 개편은 일정 기간의 개선 과정을 필요로 한다. 따라서 정책적으로 현재의 상황을 고려하여 전체인정제도에 따른 당사자 및 판정과정의 한계와 이에 대한 문제점을 완화하는 방안을 도입하는 것은 바람직 할 수 있을 것이다. 즉, 보상차등화의 취지와 논리를 수용하여 제도를 개선하면서, 장기적으로 근본적인 제도 개편을 통한 재해보상 체계의 구축에는 걸림돌이 되지 않도록 하는 절충안을 고려할 수 있을 것이다.

9) 김진수(2005) 참조.

## 참고문헌

- 김진수. 1999. “산재보험 급여체계의 합리화 방안에 관한 연구”. 『한국사회복지학』 37: 119-141.
- 김진수. 2003. “사회보험중복급여체제 개선방안에 관한 연구”. 『사회보장연구』 19(2): 35-62.
- 김진수. 2005. “공무기인, 본인과실 정도 등에 따른 보상차등화 방안”. 『공무원재해보상제도 개선방안』. 공무원연금관리공단.
- 김진수·김태성. 2006. 『사회보장론』, 서울: 청목출판사
- 박종희. 2004. “통근상의 재해”. 『산재보험의 과거, 현재 그리고 미래』. 근로복지공단. 35-76.
- 신수식. 2000. 『사회보장론』. 서울: 박영사.
- Erich, Peter. 1996. *Die Koordination von Invalidenrenten. Sriften zum Sozialversicherungsrecht. Zurich.*
- Heinz, Barta. 1983. *Kausalität im Sozialrecht: Entstehung und Funktion der sogenannten Theorie der wesentlichen Bedingung.* Duncker und Humboldt: Berlin.
- Kammer fur Arbeiter und Angestellte(hrsg). 2006. *Sozialleistungen im Ueberblick.* Wien.
- Maurer A. 1981. *Schweizerliches Sozialversicherungsrecht I, II.* Bern.
- Tomandl T. 2005. *Grundriss des Oesterreichischen Sozialrechts.* Wien.
- Walter Schrammel and Gottfried Winkler. 2002. *Arbeits- und Sozialrecht der Europaeischen Gemeinschaft*

## Changes and Challenges in the Concept of Industrial Accident Insurance in Korea

Kim, Jin-Soo

(Professor, Yonsei University)

Ra, Ji-Hun, Lee, Seong-Young

(Researcher, Research Centre for Social Welfare, Yonsei University)

The compensation system in industrial accident insurance is systemized with "either receiving all or no benefits at all" according to "admitted or denied as an industrial accident". Therefore, they are centered on the decision as "industrial accident" or "non-industrial accident", but judging between the two is very complicated, and has inherent conflicting factors.

In the early stage of industrialization, industrial accident compensation was based on the indemnity liability for employer's faults. In order to be compensated any damage, the injured worker should prove that the accident was not due to his or her faults. However it was very difficult for injured worker or his or her family to prove the employer's faults, so it was almost impossible to get compensation. Thereafter industrialization progress and improvement of workers' political status lead to conversion from principle of liability with employer's faults to principle of liability without employer's faults. In addition to that, coverage of industrial accident compensation was also expanded. This improvement strengthened the benefit payment principle of "All or Nothing". Even though the "All or Nothing" principle provokes tremendous criticism, the reason why it's difficult for industrialized countries to adopt partial compensation system, is that partial compensation system worsens the administrative hardship, therefore industrialized countries overcome the restrictions of the "All or Nothing" principle with making balance in provisions for any risk to some extent. However, in Korea because the general compensation system for covering medical cost and income loss from accidents, is not equipped, it could be possible to cause acute conflicts with regard to coverage of industrial accidents. Therefore it is required to improve the industrial accident insurance with the acceptance of the significance and logic of discriminated compensation, and create

the integrated compensation system in the long run.

Key words: Concepts in industrial accidents, principle of causality , principle of liability without employers' faults, principle of "All or Nothing", discriminated compensation

[접수일 : 07. 02. 07      게재 확정일 : 07. 05. 10]